

Tres décadas de intentos de regularizar el hábitat popular urbano en la provincia de Buenos Aires, Argentina¹.

Mariana Relli Ugartamendía²

Algunos puntos de partida

Los pobres urbanos habitan en algún lado, la imposibilidad de acceder por las vías del mercado (las formales en este sistema socioeconómico) no los borra de las ciudades ni mucho menos. Las villas miseria, los asentamientos, las ocupaciones de inmuebles deshabitados, el hacinarse en hoteles y pensiones, la vida en la calle, etc. son formas de *estar* en la ciudad y hacer uso de sus recursos, producidos colectivamente. No resignarse a abandonar la ciudad y apropiarse del derecho al uso y disposición del espacio urbano alude a *“la capacidad de fijar lugar de residencia o de localización de la actividad económica dentro del espacio, capacidad que puede extenderse a la disposición unilateral de los bienes que lo ocupan [como la propiedad de una vivienda o fábrica] o a la participación en procesos de decisión sobre obras de infraestructura y servicios colectivos en espacios públicos o privados adyacentes [...] El derecho al espacio conlleva diversas externalidades estrechamente ligadas a la localización de la vivienda o la infraestructura económica, tales como la educación, la recreación, la fuente de trabajo, la atención de la salud, el transporte o los servicios públicos”* (Oszlak, 1983, p. 3).

Los diversos intentos de vivir en la ciudad encarados por quienes no cuentan con los recursos para hacerlo a través de la compra o construcción formal de inmuebles, el pago de un alquiler o la adjudicación de una vivienda construida con recursos públicos (para lo cual, contar con ingresos estables y demostrables ha sido siempre una condición inaccesible para muchas familias) tienen sus repercusiones en el espacio urbano y, al igual que el accionar de otros sectores sociales, va condicionando el crecimiento, la

¹ En estas páginas se presenta una síntesis del trabajo realizado en el marco de la tesis de doctorado en geografía, cuyo proyecto de investigación lleva por título: *“Irregularidad del hábitat popular urbano y política de regularización: provincia de Buenos Aires y partido de La Plata, 1983-2015”*. Directora: Dra. Beatriz Cuenya (CEUR/CONICET). Codirectora: Mgtr. Patricia Pintos (CIG, IdIHCS, FaHCE, UNLP/CONICET). La tesis se encuentra en la etapa de escritura final y, a diferencia de lo presentado en las anteriores Jornadas de Doctorado en Geografía (2010), la exposición se apoya en el camino recorrido antes que en las intenciones u objetivos a encarar.

² CIG, IdIHCS, FaHCE, UNLP/CONICET.

expansión y la forma de la ciudad. Con el término *urbanización popular* hacemos referencia a todas esas maneras desmercantilizadas de acceso al suelo y a la vivienda urbana por parte de quienes no cuentan con los medios para hacerlo por las vías del mercado o el Estado, como así también a las formas de acceso a través de mecanismos de mercado informal, muchas veces apoyados en relaciones de vecindad y/o parentesco, y que, cuanto más se alejan las posibilidades de acceso por las vías formales, más se afianzan como puertas de entrada a la ciudad (Cravino, 2006; Abramo, 2011). En su hacer para proveerse de un lugar en la ciudad, de los *servicios habitacionales* (Yujnovsky, 1984), las familias de bajos o inestables ingresos van creando, extendiendo y densificando barrios en los intersticios y en los bordes de la ciudad formal.

En Argentina, durante períodos dictatoriales -sobre todo, durante la última dictadura cívico-militar (1976-1983)-, las fracciones en el poder han utilizado los recursos del Estado para reprimir y erradicar de la ciudad las formas resultantes de la expulsión ocasionada por el mercado. En su trabajo *Merecer la ciudad. Los pobres y el derecho al espacio urbano*, Oscar Oszlak (1991) analiza una serie de medidas implementadas durante la última dictadura militar en el Área Metropolitana de Buenos Aires³ con el fin de demostrar que las mismas fueron la manifestación de una moral “*que demandaba reparación, que exigía “poner en su lugar” a la chusma, que reivindicaba que “hay que merecer” vivir en la ciudad: que no se trata de un derecho automático, coextensivo a la condición de ciudadano*” (p. 28). Según este autor, todas ellas pusieron de manifiesto explícitamente la vigencia de una nueva concepción sobre la jerarquía del espacio urbano, la función de la ciudad y el lugar que quedaba reservado para los sectores populares, que se diferenciaba de las visiones que anteriormente habían tenido los regímenes populistas, permitiendo el acceso de las masas a la vida urbana a través del permiso implícito y/o medidas de promoción.

Lo que Oszlak encuentra que tienen en común esas medidas que él elige para estudiar en un contexto dictatorial –la restricción del acceso al espacio urbano de los sectores populares- pareció revertirse en la etapa siguiente de sucesión de gobiernos democráticos.

La salida de la última dictadura en Argentina se da en un contexto de restitución democrática en casi todos los países de la región, producto de la insostenibilidad de los

³ Las medidas estudiadas son: 1) transformaciones en el mercado de vivienda urbana (ley de locaciones urbanas y nuevo código de edificación de la Ciudad de Buenos Aires); 2) erradicación de villas; 3) expropiaciones para ampliación de autopistas urbanas y recuperación de espacios verdes (cinturón ecológico); 4) relocalización industrial (provincia de Buenos Aires).

regímenes y la necesidad de cambios en las estrategias imperialistas. Lo que sigue son gobiernos elegidos a través del voto y con ellos la posibilidad de dar visibilidad a los conflictos sin demasiados riesgos de morir en el intento. La segunda mitad de la década del '80 en nuestro país y, sobre todo, en el Área Metropolitana de Buenos Aires, fue escenario de reivindicaciones por el acceso a la ciudad de organizaciones villeras y de asentamientos, ONGs, cristianos de base y movimientos sociales que expresaron las problemáticas que los aquejaban desde larga data: la imposibilidad de acceder a un lote y una vivienda a través del mercado, sea por compra o alquiler, la inexistencia de oferta de suelo y vivienda dirigida a estos sectores de bajos e inestables ingresos, la necesidad de reconocimiento de las villas y los asentamientos, su mejoramiento e integración a la ciudad formal (Cuenya, Pastrana y Yujnovsky, 1984; Izaguirre y Aristizabal, 1988; Merklen, 1991; Vommaro, 2009; Stratta, 2011).

Por otro lado, ya en los años '90, las organizaciones supranacionales que desde la segunda posguerra han regentado la marcha del capitalismo a nivel mundial, empezaron a poner el acento en la necesidad de *luchar contra la pobreza*, atendiendo los emergentes de la misma: el hambre, la salud, la vivienda (Gilbert, s/a; Peet, 2004). Mientras desde la Conferencia de Hábitat de las Naciones Unidas se lanzaba la “*Campaña por la tenencia segura de la vivienda*” (2000), desde organismos internacionales de crédito (Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo) se financiaban programas de regularización urbana y titularización con el objeto de poner dentro de la ciudad formal (las leyes, el mercado) lo que se había construido incumpliendo normas urbanas y, sobre todo, regímenes de resguardo de la propiedad. En nuestro país, y fundamentalmente en la provincia de Buenos Aires, en la década del '90 se ponen en marcha distintos mecanismos de *radicación* de los sectores populares en la ciudad, expresados en términos de regularización urbana y dominial y de facilitación del acceso a la propiedad. Dichas medidas no han perdido vigencia desde entonces y, en la actualidad, a más de tres décadas de sucesivos gobiernos democráticos y reconociendo dos etapas diferentes en el modelo de desarrollo capitalista en nuestro país -neoliberalismo y neodesarrollismo- continúan implementándose y formando parte de una suerte de *caja de herramientas regularizadoras* a la que se echa mano según los casos a tratar. Son las medidas de regularización del hábitat popular urbano de la provincia de Buenos Aires el objeto de estudio de esta investigación.

Para analizarlas, recurrimos a la definición de Guillermo O'Donnell y Oscar Oszlak (2007 [1976]) acerca de la política estatal o pública: *“una toma de posición que intenta –o, más precisamente, dice intentar- alguna forma de resolución de la cuestión [...] un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, el interés o movilización de otros actores en la sociedad civil. De dicha intervención puede inferirse una cierta direccionalidad, una determinada orientación normativa, que previsiblemente afectará el futuro curso del proceso social hasta entonces desarrollado en torno a la cuestión”* (p. 565).

Esta definición está mirando al Estado y sus respuestas frente a “cuestiones socialmente problematizadas”, o sea, aquellas cuestiones que inquietan a uno o más actores sociales y que por lo tanto están demandando –de la manera que sea- que el Estado se ponga en acción para llegar a resolverlas. Ese Estado no es una entidad monolítica que actúa en un solo sentido, suele contemplar una variedad de decisiones -en ocasiones contradictorias- tomadas desde diferentes ámbitos públicos de manera sucesiva o simultánea. La política estatal es, entonces, ese *“conjunto de iniciativas y respuestas, manifiestas o implícitas que, observadas en un momento histórico y en un contexto determinado permiten inferir la posición predominante del Estado frente a una cuestión que atañe a sectores significativos de la sociedad”* (O'Donnell y Oszlak, 2007 [1976], p. 565-566).

Nos interesa el énfasis puesto por los autores en aclarar que la acción pública frente a una cuestión no es necesariamente una ni está claramente direccionada hacia un objetivo (resolver tal cuestión de tal manera), sino que las tensiones existentes dentro del Estado se ponen de manifiesto en la diversidad de respuestas que el mismo Estado puede dar frente a una cuestión a lo largo del tiempo e, incluso, al mismo tiempo. A propósito expresan: *“si una política estatal es la suma o producto de iniciativas y respuestas, y si tenemos en cuenta que son diversas las unidades y aparatos estatales potencial o materialmente involucrados en la fijación de una posición, las predisposiciones o decisiones de las diversas instancias intervinientes resultarán a menudo inconsistentes o conflictivas entre sí”* (O'Donnell y Oszlak 2007, [1976], p. 566).

Estos autores incluyen en sus estudios de las políticas públicas la posibilidad de que éstas no sean el fiel reflejo de una decisión unívoca por parte de los actores políticos que detentan la facultad de resolver tal o cual cuestión; al querer entender al Estado, están viendo la complejidad que lo compone y destacan especialmente el *“carácter*

negociado o abiertamente conflictivo que frecuentemente asumen las tomas de posición del Estado frente a una cuestión” (O’Donnell y Oszlak 2007, [1976]p. 566).

Para estudiar una política pública, proponen abordar “*el proceso social tejido alrededor del surgimiento, tratamiento y eventual resolución de la cuestión*” (O’Donnell y Oszlak, 2007 [1976], p. 572), proceso en el cual una problemática va tomando relevancia, entra en la agenda de cuestiones a tratar por el Estado, provoca reacciones (“tomas de posición”) por parte de las unidades que componen al Estado y de otros actores no estatales; en ese mismo proceso, cuando una unidad que compone al Estado toma posición frente a la cuestión, esto repercute de manera “vertical” en la creación de instituciones o la asignación de funciones a las existentes (“cristalizaciones institucionales”) y de manera “horizontal” en las “tomas y reajustes de posición de otras unidades” (O’Donnell y Oszlak, 2007 [1976], p. 569), y durante el proceso de implementación se encadenan “*decisiones y acciones de diversas unidades y actores que intervienen en la materialización de una política*” (Oszlak, 1991).

Siguiendo el camino que nos proponen estos autores, el objetivo general de este trabajo es conocer la *posición predominante* de los sucesivos gobiernos de la provincia de Buenos Aires, desde la restitución del régimen político democrático hasta la actualidad, frente a la irregularidad del hábitat popular urbano.

Las preguntas que guían nuestra investigación son: ¿Cuáles han sido las iniciativas y respuestas dadas desde el Estado provincial frente a la irregularidad, expresadas en *cristalizaciones institucionales* y en la creación de instrumentos e interpretaciones de la normativa existente para la actuación sobre el problema? ¿Cómo han fundamentado las medidas adoptadas los actores políticos? ¿De qué manera se han vinculado estas medidas con la política urbana?

Especificidad del objeto de estudio

Para abordar esas preguntas es necesario un esquema analítico que permita comprender y caracterizar “la política” teniendo en cuenta la especificidad del objeto de estudio, dado que de antemano conocemos que no se trata de *una acción* que responde a *un problema*, sino de un conjunto de medidas de diferente índole⁴ que, agrupadas para analizarlas, van a conformar lo que llamamos “la política de regularización”. Ésta no es

⁴ Estas medidas van desde programas formales surgidos de leyes o decretos hasta interpretaciones de la legislación que “permiten” hacer entrar casos de regularización en normativa pensada para otra cosa.

una política que pueda ser estudiada en términos de *una acción* frente a la identificación y definición de *un problema*.

La regularización es siempre una medida *ex post*, es decir, de corrección de lo que se define como irregular. Pero no existe un solo tipo de irregularidad y, por lo tanto, no hay una medida única de regularización. En esta investigación veremos que lo que llamamos *la política de regularización* es un conjunto de medidas que en general coinciden en sus objetivos (regularizar una situación dada) pero que necesariamente son diferentes en contenido e involucran a distintos actores porque apuntan a resolver tipos de irregularidad distintos, determinados en gran medida por el modo de acceso al suelo, la situación dominial de partida y cuánto del urbanismo formal se haya tenido en cuenta a la hora de subdividir el suelo y erigir construcciones.

La *irregularidad dominial* es violatoria de principios que están protegidos en nuestra legislación de raíz civilista -la propiedad privada, las relaciones de propiedad-, por otro lado, la *irregularidad urbanística y medioambiental* implica el no cumplimiento de normativas que rigen la producción de hechos físicos en la ciudad (Duhau, 1998; Clichevsky, 2003 y 2007), que en la provincia de Buenos Aires está regulada por el Decreto-ley de Ordenamiento Territorial y Usos del suelo, la Ley de Conservación de desagües naturales y la Ley de Normas para el fraccionamiento de tipo urbano y barrio parque⁵. La *regularización* es una medida *ex post* que intentará corregir en el terreno y sobre los hechos existentes (divisiones, construcciones, habitantes) aquello que se haya producido por fuera de la normativa urbana, constituida ahora como *corsé* dentro del cual deberán moverse los hacedores de política y cuyos componentes (estándares urbanísticos, hidráulicos, etc.) suelen verse a modo de obstáculos que hay que sortear. Los modos de avanzar sobre dichos obstáculos, que no son más que normativas que también emanan de decisiones político-técnicas tomadas desde otras instancias gubernamentales, son también componentes de la política de regularización. Toda normativa o acción que quiera corregir una o ambas dimensiones de la irregularidad, deberá sortear lo establecido por otros marcos normativos. Como no se apunta a modificar esos marcos legales y culturales instaurados, la regularización se presenta como una situación de excepción. El alcance de dicha excepcionalidad es también parte de nuestro objeto de estudio.

⁵ DL 8912/77, Ley 6253 y Ley 6254, respectivamente.

Otra arista de la cuestión que hay que tener en cuenta como especificidad del objeto es la doble incidencia de la política de regularización en tanto política social y política urbana. La regularización suele ser presentada como medio para la *radicación* de la población allí donde está asentada (y en oposición a la *erradicación*) y como forma de atender la problemática de la pobreza, funcionando como aliciente, como primer capital importante, como garantía para la toma de créditos que puedan apuntalar emprendimientos económicos que prosperen y generen ingresos a las familias, entre otros argumentos.

Mucho de ese discurso ha sido parte de los fundamentos de las “recomendaciones” de los organismos internacionales de crédito -expresados en documentos de dichos organismos cuando se han ocupado del hábitat en su “lucha contra la pobreza”- y quisiéramos conocer cuánto de este discurso aparece en el de los actores políticos de la provincia, sea como referencia a esas visiones de la regularización del hábitat popular urbano, como genuina forma de comprender la cuestión y su solución, o de ambas, entendiendo que lo que se presenta insistentemente como “la solución” frente a un problema -más cuando viene de la mano de organismos internacionales que representan intereses de países centrales en el concierto mundial- termina siendo adoptado por los discursos de actores de diferentes niveles, impidiendo una reflexión crítica en torno a esas premisas y la posibilidad de pensar otras soluciones por fuera de esos parámetros. Para ello, se han realizado entrevistas a funcionarios de los sucesivos gobiernos del período y se han analizado los fundamentos de todas las medidas de regularización implementadas.

Por un lado, política social, en tanto pretende acercar a un sector de la población a cubrir una “necesidad” (la seguridad de la tenencia del lote que habita, la propiedad, etc.) poniendo para ello recursos públicos, en una evidente función redistributiva que se arroga el Estado frente a los resultados de adoptar al mercado como principal mecanismo coordinador de la sociedad. Pero por otro lado, la regularización del hábitat popular urbano tiene efectos territoriales y, se desee o no, interactúa con distintas orientaciones de política urbana que favorecen o entorpecen el despliegue de las diferentes lógicas que están detrás de la producción del espacio habitable: la lógica de la ganancia, la de la acumulación política, la de la necesidad (Pírez, 1995).

Las ciudades latinoamericanas no pueden explicarse sin tener en cuenta la coexistencia conflictiva de distintas formas de producción del espacio residencial⁶. El predominio de las relaciones mercantiles para la provisión de servicios habitacionales no excluye totalmente otras formas no mercantiles de producción de viviendas, es más, en algunas ciudades de la región, dichas formas explican gran parte de la producción del espacio residencial (Duhau, 1998; Jaramillo, 2008, 2012; Abramo, 2011; Pérez, 2016). Por eso mismo, es importante hacer una doble lectura de la política de regularización de villas y asentamientos, en tanto política social y en su vinculación con los marcos regulatorios de las otras formas de producción del espacio residencial, la política urbana.

En ese sentido, nos preguntamos de qué manera se han vinculado las medidas regularización de villas y asentamientos con la política urbana, es decir, con la orientación general de la normativa que rige la producción de suelo y vivienda en la ciudad y que enmarca el accionar de los agentes intervinientes: promotores inmobiliarios, Estado, familias con distinto poder adquisitivo. Para ello recurriremos a un estudio de caso: el partido de La Plata, capital de la provincia de Buenos Aires.

Dicho todo esto, pasamos en limpio los objetivos específicos del trabajo:

- Reconocer las diferentes formas en las que se expresa la irregularidad del hábitat popular urbano en la provincia de Buenos Aires.
- Conocer cómo se han abordado los diferentes tipos de irregularidad en procesos de regularización y reconstruir el conjunto de medidas de regularización que conforman “la política de regularización” en la provincia.
- Explorar el tratamiento que se le ha dado a la irregularidad en sus dimensiones dominial como urbanístico ambiental.
- Reconstruir el derrotero de los principales organismos públicos provinciales que han tenido injerencia en la implementación de medidas de regularización.
- Analizar los fundamentos de las medidas expresados por los actores políticos que las han diseñado, impulsado y/o puesto en marcha.
- Observar la implementación de medidas de regularización y sus vínculos con la política urbana a partir del estudio de caso del partido de La Plata.

⁶ Producción promocional privada, producción por encargo, producción promocional pública y autoconstrucción (Schteingart 2001).

Abordaje metodológico

La extensión del periodo analizado, los múltiples organismos públicos que han estado involucrados durante todo o parte del mismo en medidas de regularización, la inexistencia de información pública accesible y ordenada, entre otras razones, me puso en la obligación de plantear como primer objetivo un rastreo de información básica que permitió erigir una suerte de compendio de medidas adoptadas y de los tipos de irregularidad a las que se han dirigido. Paralelamente, se pudo reconstruir la trayectoria de los organismos públicos que han estado involucrados en la ejecución de esas medidas. Aunque su resultado sólo sea un sumario de leyes, decretos y resoluciones ministeriales, esa tarea no ha sido fácil en absoluto. La administración pública bonaerense constituyó, durante toda la investigación, una caja oscura y de difícil acceso, a pesar de la buena voluntad de muchos de sus integrantes, trabajadores y trabajadoras de las diferentes oficinas públicas que se mostraron generosos y a lo/as que recurrí múltiples veces, robándoles su tiempo y su paciencia. No fueron ello/as el problema (o, mejor dicho, no todo/as ello/as), sino el mismo funcionamiento del aparato burocrático, compuesto por un sinfín de oficinas por las que deben pasar los expedientes que guían la implementación de las medidas; procesos que, lejos de contar con un registro de lo actuado, reposan en la memoria de *lo/as empleado/as de toda la vida*. Esta cuestión se vio agravada por la extensión del período de estudio: los organismos mudan sus sedes y sus montañas de expedientes, las computadoras se rompen, la memoria es frágil, la gente cambia de oficina, se jubila, fallece...

Este trabajo de rastreo se completó con entrevistas a personal técnico de carrera dentro de la administración pública, conocedores/as de los procedimientos, sus idas y vueltas, a través de las diferentes gestiones de gobierno, y con entrevistas a académicos, estudiosos de las problemáticas urbanas que se han desempeñado en investigaciones cercanas a la mía.

Una vez reconstruida la *caja de herramientas* que conforma la política de regularización en la provincia, pude profundizar el análisis en el sentido de indagar el perfil de las medidas, los objetivos perseguidos y sus maneras de abordar la cuestión estudiada. Así, construí una "*foto*" en la que están caracterizadas todas las herramientas de la caja. Luego intenté hacer una lectura longitudinal del período y ubicar temporalmente los elementos de la *foto* más algunos hitos importantes para la cuestión, para encontrar momentos de mayor auge de la cuestión en la agenda política, con el consecuente impulso a las medidas existentes y/o creación de nuevos instrumentos, y momentos de

“meseta” en los que la atención (los recursos, la decisión) pasaba por otro lado. Con ese panorama, intenté rodar una suerte de *película* en cuyo guión han aportado los actores entrevistados, los documentos de los organismos públicos, los fundamentos de las leyes y decretos y la información sobre los resultados de las diversas medidas que se pudo reconstruir.

Para conocer la voz de los actores políticos recurrí al análisis de los fundamentos del heterogéneo conjunto de medidas (leyes, decretos, resoluciones) dictadas en el nivel provincial y nacional (con sus adhesiones provinciales) y realicé entrevistas a funcionarios (directores de línea, directores provinciales, subsecretarios) que estuvieron al frente de organismos provinciales con incumbencias en regularización a lo largo del periodo de estudio.

Siguiendo a Rodríguez y Di Virgilio (2011), entiendo que los actores sociales que participan de la acción pública se constituyen como tales “*en la medida que actúan en relación con cuestiones socialmente problematizadas sobre las que pretende intervenir la política*” (p. 33), es decir, no se los puede definir a priori y en función de un cargo público, sino observando su injerencia en torno a una cuestión que forma parte de la agenda pública (sea levantada por ellos o heredada). También afirman que “*algunos individuos o grupos toman una posición estratégica en el sistema de decisiones. Estos actores son aquellos involucrados en el proceso de formación de políticas y desarrollan funciones de articulación del campo cognitivo y del campo del poder*” (Beltramino 1998 citado por Rodríguez y Di Virgilio, 2011, p. 34) por eso es que encontramos relevante conocer su manera de ver el problema de la irregularidad del hábitat popular urbano (y explicarlo), el papel del Estado frente al mismo y el perfil que a su juicio debe tener la política de regularización.

Estos actores, además, expresan su visión sobre la problemática y sobre el rol que debe asumir el accionar público en los fundamentos de las medidas que proponen, sancionan, diseñan e implementan... por eso también se recogió ese material como fuente primaria para indagar acerca del enfoque que estos actores -que, desde ya, no son los únicos que se constituyen en torno a la cuestión- le han dado a las medidas de regularización del hábitat popular urbano.

Todo este material fue trabajado en tanto fuentes primarias a ser analizadas de manera cualitativa, intentando hallar en esos discursos las respuestas a los siguientes interrogantes: ¿cómo explican estos actores la irregularidad en el hábitat popular

urbano? ¿cuáles son sus causas? ¿cómo debe enfrentarse el problema? ¿cuál es el papel del Estado frente a esa problemática? ¿qué importancia tiene la titularización?

Se buscó realizar una lectura integral de las respuestas de lo/as entrevistado/as, buscando conocer sus valoraciones respecto de las acciones de regularización y los resultados alcanzados.

Para ver los vínculos entre las medidas de regularización y la política urbana recurro a un estudio de caso, “*definido como un sistema delimitado en tiempo y espacio de actores, relaciones e instituciones sociales donde se busca dar cuenta del mismo en el marco de su complejidad*” (Neiman y Quaranta, 2006).

La Plata, capital de la provincia de Buenos Aires, es un municipio que actualmente cuenta con 654.324 habitantes⁷ y 926 kilómetros cuadrados de superficie, forma parte del aglomerado Gran La Plata (junto a Berisso y Ensenada) y es una de las ciudades más importantes de la provincia tanto por ser asiento de las dependencias del gobierno provincial, como por su oferta educativa, sanitaria, recreativa, cultural, comercial, presencia industrial y de producción intensiva de flores y hortalizas.

A partir de estudios precedentes y fuentes secundarias⁸, exploro la dinámica del hábitat popular urbano en este aglomerado, su expansión territorial y densificación en las últimas tres décadas. Por otro lado, la bibliografía especializada y la realización de entrevistas a funcionarios municipales con cargos en el Poder Ejecutivo durante las ocho gestiones de gobierno comprendidas en el período de estudio⁹, brindaron el material necesario para describir las características de la política urbana del municipio durante cada gobierno

A ese contexto, reconstruido a partir de investigaciones antecedentes, le apporto el análisis de la implementación de las diferentes medidas que componen la política de regularización. A partir de entrevistas a funcionario/as municipales y con ayuda de cartografía elaborada *ad hoc*, observo el despliegue territorial de cada una de las medidas que se han implementado en el GLP y ensayo una lectura de sus resultados. Con todo ese material como insumo trato de responder a las preguntas planteadas para el abordaje del caso: ¿cómo ha sido tratada desde el municipio la problemática de la irregularidad del hábitat popular urbano?, ¿cómo se ha dado -si se ha dado- el diálogo entre la política urbana municipal y las medidas de regularización en el municipio de La

⁷ INDEC, CNPhyV, 2010.

⁸ Registro Público Provincial de Villas y Asentamientos, SSSTUyV de la provincia de Buenos Aires.

⁹ Desde la restitución del régimen democrático se sucedieron los siguientes gobiernos: Juan Carlos Albertí (1983-87), Pablo Pinto (1987-91), Julio Alak (1991-2007) y Pablo Bruera (2007-15).

Plata?, ¿cuánto de las herramientas que componen la política de regularización ha sido incorporado en la política urbana del municipio?

Con este trabajo pretendo contar una historia, la de la política de regularización en la provincia de Buenos Aires, ponerla en contexto (nacional, latinoamericano), caracterizarla en función de las especificidades de la irregularidad en la provincia y encontrar en el discurso de los actores políticos elementos que permitan comprender por qué se ha abordado la cuestión de la manera que se ha abordado, que a pesar de los cambios macroeconómicos y políticos acaecidos en estos más de treinta años, no sólo no ha variado, sino que se ha consolidado. La irregularidad del hábitat popular crece sostenidamente y se complejiza mientras que la política de regularización no se modifica: medidas *ex post* que se implementan para *corregir lo irregular*, sin acompañarse de medidas preventivas que atiendan las causas de la irregularidad crónica, aun reconociendo la responsabilidad del mercado de suelo desregulado en su existencia¹⁰.

Bibliografía

- Abramo, P. (org.) (2003). *A cidade da informalidade. O desafio das cidades latino-americanas*. Río de Janeiro: Zette Letras, FAPERJ, LILP.
- Abramo, P. (2011). *La producción de las ciudades latinoamericanas: mercado inmobiliario y estructura urbana*. Quito: OLACCHI.
- Clichevsky, N. (2003). *Pobreza y acceso al suelo urbano. Algunos interrogantes sobre las políticas de regularización en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL, Serie Medio Ambiente y Desarrollo, 20.
- Clichevsky, N. (2006). *Previniendo y regularizando la informalidad del suelo en América Latina. Marco legal*. Santiago de Chile: CEPAL, Serie Medio Ambiente y Desarrollo, 127.
- Clichevsky, N. (2007). Informalidad urbana: abordajes teórico-metodológicos y políticas estatales. Algunas reflexiones sobre sus interrelaciones. Seminario Latinoamericano “Teoría y política sobre asentamientos informales”, UNGS.
- Cravino, M.C. (2006). *Las villas de la ciudad. Mercado e informalidad urbana*. Los Polvorines: UNGS.

¹⁰ Ejemplos de ese reconocimiento se encuentran en los Fundamentos de la Ley de Acceso Justo al Hábitat de la provincia de Buenos Aires (ley 14.449/12) y del Proyecto de Ley Federal de Regularización dominial de la vivienda familiar (2015).

- Cravino, M. C. (org.) (2008). *Los mil barrios (in)formales. Aportes para la construcción de un observatorio del hábitat popular del Área Metropolitana de Buenos Aires*. Los Polvorines: UNGS.
- Cuenya, B., Pastrana, E. y Yujnovsky, O. (1984). *De la villa miseria al barrio autoconstruido*. Buenos Aires: CEUR.
- Di Virgilio, M., Herzer, H., Merlinsky, G. y Rodríguez, C. (comps.) (2011). *La cuestión urbana interrogada: transformaciones urbanas, ambientales y políticas públicas en Argentina*. Buenos Aires: Café de las Ciudades.
- Duhau, E. (1997). El marco de análisis de las políticas sociales y urbanas. En Schteingart, Martha (comp.): *Pobreza, condiciones de vida y salud en la ciudad de México*. México: El Colegio de México.
- Duhau, E. (1998). *Hábitat popular y política urbana*. México: UAM.
- Fernandes, E. (2008). Consideraciones generales sobre las políticas públicas de regularización de asentamientos informales en América Latina. *EURE*, vol XXXIV, n° 102, 25-38.
- Gilbert, A. (s/f). *La Vivienda en América Latina*. Documento de trabajo del INDES.
- González, P. (2014). La urbanización informal en el Gran La Plata. Un análisis de sus rasgos estructurales en el contexto “posneoliberal” (2003-2014). Novena Bienal del Coloquio de Transformaciones Territoriales de la AUGM, Córdoba, Argentina.
- Izaguirre, I. y Aristizabal, Z. (1988). *Las tomas de tierras en la zona sur del Gran Buenos Aires*. Buenos Aires: CEAL.
- Jaramillo, S. (2009). *Hacia una teoría de la renta del suelo urbano*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Jaramillo, S. (2011). Urbanización informal: diagnóstico y políticas. Una revisión al debate latinoamericano para pensar líneas de acción actuales. En Salazar Cruz, C. (Coord.). *Irregular. Suelo y mercado en América Latina*. México: Colegio de México.
- Merklen, D. (1991). *Asentamientos en La Matanza. La terquedad de lo nuestro*. Buenos Aires: Catálogos.
- Neiman, G. y Quaranta, G. (2006). Los estudios de caso en la investigación sociológica. En Vasilachis, I. (comp.). *Estrategias de investigación cualitativa*. Buenos Aires: Gedisa.
- O'Donnell, G. y Oszlak, O. (2007). Estado y políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación. En Acuña, Carlos (comp.). *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*.

- Buenos Aires: Proyecto de modernización del Estado de la Jefatura de Gabinete de Ministros [primera edición 1976].
- Oszlak, O. (1983). Los sectores populares y el derecho al espacio urbano. *Punto de Vista*, Buenos Aires.
- Oszlak, O. (1991). *Merecer la ciudad. Los pobres y el derecho al espacio urbano*. Buenos Aires: CEDES-Humanitas.
- Peet, R. (2004). *La maldita trinidad. El Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y la Organización Mundial de Comercio*. Pamplona: Laetoli.
- Pérez, P. (1995). Actores sociales y gestión de la ciudad. *Ciudades* 28, RNIU, México.
- Pérez, P. (2014). El gobierno metropolitano como gobernabilidad: entre la autorregulación y la orientación política. *Revista Economía, Sociedad y Territorio*, vol. XIV, núm. 45.
- Pérez, P. (2016). Las heterogeneidades en la producción de la urbanización y los servicios urbanos en América Latina. *Territorios*, núm. 34, 87-112.
- Rodríguez, M.C. y Di Virgilio, M. (comps.) (2011). *Caleidoscopio de políticas territoriales: un rompecabezas para armar*. Buenos Aires: Prometeo.
- Schteingart, M. (2001). *Los productores del espacio habitable: Estado, empresa y sociedad en la Ciudad de México*. México: El Colegio de México.
- Stratta, F. (2011). La disputa por el espacio urbano. Las tomas de tierra en el Gran Buenos Aires durante los años ochenta. *Herramienta* 48. Año XV.
- Thwaites Rey, M. (2012). *El Estado en América Latina: continuidades y rupturas*. Santiago de Chile: CLACSO – Editorial Arcis.
- Vommaro, P. (2009). Territorios, organizaciones sociales y migraciones: las experiencias de las tomas de tierras y los asentamientos de 1981 en Quilmes. *Espaço Plural* 20, 81-93.
- Yujnovsky, O. (1984). *Claves políticas del problema habitacional argentino, 1955-1981*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.